



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)**

**УПРАВЛЕНИЕ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Волховский пер., д. 4, лит. А,
Санкт-Петербург, 199004
тел/факс: (812) 331-95-52
E-mail: ru47@minjust.ru

05.10.2018 № 44/01-5974

На № _____ от _____

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
КАНЦЕЛЕРИЯ

07 НОЯ 2018

5902-7118-1-0

Законодательное собрание
Ленинградской области

Суворовский пр., д. 67,
Санкт-Петербург, 191311

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения повторной правовой экспертизы на закон Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз "О проведении изыскательно-поисковых работ в границах территорий Ленинградской области, на которых в период 1939-1944 годов велись боевые действия"

Управление Минюста России по Ленинградской области (далее – Управление) на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" и Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 26, провело повторную правовую экспертизу закона Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз "О проведении изыскательно-поисковых работ в границах территорий Ленинградской области, на которых в период 1939-1944 годов велись боевые действия" (далее – Закон Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз).

Поводом для проведения повторной правовой экспертизы данного нормативного правового акта послужила собственная инициатива Управления в связи с вступлением в силу с 1 октября 2018 года Закона Ленинградской области

1988

1989

1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025
2026
2027
2028
2029
2030

от 17.07.2018 № 77-оз.

В результате проведения повторной правовой экспертизы установлено следующее.

Закон Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз регулирует особенности проведения изыскательно-поисковых работ и осуществления хозяйственной деятельности в границах территорий Ленинградской области, на которых в период 1939-1944 годов велись боевые действия, независимо от формы собственности на земельные участки.

Предметом правового регулирования являются правоотношения, возникающие в сфере проведения поисковых работ, направленных на выявление непогребенных останков погибших и пропавших без вести в ходе боевых действий как форме увековечения памяти погибших при защите Отечества.

В соответствии с пунктом "б" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На основании частей 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался правовой акт:

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ);

Закон Российской Федерации от 14.01.1993 № 4292-1 "Об увековечении памяти погибших при защите Отечества" (далее – Закон РФ от 14.01.1991 № 4292-1).

Компетенция органа государственной власти по принятию Закона Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз вытекает из положений:

подпункта 1 пункта 1 статьи 29 Устава Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз (далее – Устав), в соответствии с которым Законодательное собрание Ленинградской области осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения Ленинградской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Ленинградской области;

пункта 2 статьи 29 Устава, в силу которого полномочия Законодательного собрания Ленинградской области, предусмотренные пунктами 1, 2, 7, 8 - 14, 15 - 17, 24 и 25 части 1 настоящей статьи, и иные полномочия, реализация которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами осуществляется законом субъекта Российской Федерации, реализуются областными законами.

Первоначальный текст документа опубликован на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>, 17.07.2018, на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.07.2018.

Закон Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз принят по предмету ведения, порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден, форма и текст правового акта соответствуют правилам юридической техники.

Вместе с тем в результате проведения правовой экспертизы выявлены противоречия Закона Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз федеральному законодательству.

На основании части 1 статьи 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом.

Частью 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации определено, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии со статьей 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающие новые обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Абзац 1 пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 29.06.1998 № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» содержит положение о том, что одной из основных задач органов государственной власти в Российской Федерации при проведении

государственной политики развития предпринимательства в стране определено сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности.

Однако в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз хозяйственная деятельность – это деятельность, в ходе которой осуществляется вскрытие грунта при:

строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, включая линейные объекты,

разработке месторождений полезных ископаемых,

возведении объектов, не являющихся объектами капитального строительства (строений, сооружений).

Данное положение создает дополнительным административный барьер при осуществлении предпринимательской деятельности, что противоречит Конституции Российской Федерации, а также иным федеральным законам, регулирующим условия и порядок пользования земельными участками. При этом в нарушение вышеуказанного федерального законодательства, препятствует осуществлению предпринимательской деятельности, способствует излишнему административному и финансовому давлению на субъектов предпринимательской деятельности.

Оценка регулирующего воздействия соответствующего законопроекта до принятия Закона Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз не проведена, что противоречит статье 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

Кроме того, при системном анализе норм Закона Ленинградской области № 77-оз установлено, что в соответствии с указанным нормативным правовым актом хозяйственная деятельность запрещается на земельных участках независимо от формы собственности до момента завершения изыскательно-поисковых работ, в том числе для субъектов предпринимательской деятельности, физических лиц, обладающих земельными участками за пределами границ населенных пунктов и лиц, у которых право на земельные участки в садоводствах, дачных хозяйствах возникли после 01.10.2018.

Статьей 2 Закона РФ от 14.01.1991 № 4292-1 установлено, что одной из основных форм увековечения памяти погибших при защите Отечества является проведение поисковой работы, направленной на выявление неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков, установление имен погибших и пропавших без вести при защите Отечества.

В силу части 1 статьи 8 указанного акта поисковая работа организуется и проводится общественно-государственными объединениями, общественными объединениями, уполномоченными на проведение такой работы, в порядке, предусмотренном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по увековечению памяти погибших при защите Отечества, в целях выявления неизвестных воинских захоронений и непогребенных останков, установления имен

погибших и пропавших без вести при защите Отечества и увековечения их памяти. На сегодняшний день данный порядок определен приказом Министра обороны Российской Федерации от 19.11.2014 № 845.

На основании статьи 9 Закона РФ от 14.01.1991 № 4292-1 порядок проведения поисковой работы определяется указанным законом и иными нормативными правовыми актами, принимаемыми федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в соответствии с частью 1 статьи 3 Закона Ленинградской области № 77-оз в границах территорий Ленинградской области, на которых в период 1939-1944 годов велись боевые действия, включенных в перечень, утверждаемый в соответствии со статьей 4 указанного областного закона, запрещается осуществление хозяйственной деятельности до момента завершения изыскательно-поисковых работ, за исключением земель, земельных (лесных) участков, частей земельных (лесных) участков:

1) расположенных в границах участка недр, предоставленного пользователю недр для добычи полезных ископаемых в соответствии с лицензией или в соответствии с соглашением о разделе продукции, при условии, что работы по добыче полезных ископаемых начаты до вступления в силу настоящего областного закона с соблюдением установленного порядка;

2) расположенных в границах населенных пунктов в соответствии с генеральными планами городских, сельских поселений, городского округа Ленинградской области;

3) в границах которых осуществляется ведение садоводства, дачного хозяйства, личного подсобного хозяйства, огородничества, права на которые возникли до вступления в силу настоящего областного закона.

Таким образом, Законом Ленинградской области № 77-оз ограничены права и свободы граждан, хозяйствующих и иных субъектов, связанные с пользованием, владением, распоряжением земельными участками независимо от формы собственности, что является противоречием Закону РФ от 14.01.1991 № 4292-1.

На основании абзаца 1 статьи 12 Закона РФ от 14.01.1991 № 4292-1 расходы на проведение мероприятий, связанных с увековечением памяти погибших при защите Отечества, в том числе на устройство отдельных территорий и объектов, исторически связанных с подвигами защитников Отечества, а также на организацию выставок и других мероприятий могут осуществляться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в соответствии с компетенцией органов государственной власти и органов местного самоуправления, установленной данным Законом, а также добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц.

При этом в соответствии с частью 3 статьи 3 Закона Ленинградской области

№ 77-оз изыскательно-поисковые работы проводятся за счет средств лица, планирующего осуществлять на земельном участке хозяйственную деятельность, за исключением случаев, если такие работы проведены ранее за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, указанное положение также противоречит статье 12 Закона РФ от 14.01.1991 № 4292-1.

Кроме того, вывод о том, что в сфере публичного права разрешено только то, на что имеется указание в законе, изложен в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 21.12.2011 № 33-Г11-32.

Форма и текст правового акта соответствуют правилам юридической техники.

По результатам проведения повторной антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и пунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, выявлен коррупциогенный фактор.

В соответствии с подпунктом "д" пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, принятие нормативного правового акта с нарушением компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов является коррупциогенным фактором.

На основании требований части 2 статьи 15, части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, части 2 статьи 27 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ просим рассмотреть вопрос о принятии необходимых мер в целях приведения Закона Ленинградской области от 17.07.2018 № 77-оз в соответствие с федеральным законодательством и устранения выявленного коррупциогенного фактора.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения в адрес Управления.

Заместитель начальника



А.М. Турчин